

伦敦大都市区治理改革及启示

张紧跟

(中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院副教授)

[摘要]2000年,伦敦大都市区为了解决政府管理的松散状态和各自为政的地方政府间关系,进行了一次具有深远意义的改革。通过改革,不但建立了统一的大伦敦市政府,而且在大伦敦市政府与各自治市之间进行了明晰的纵向分权。最终这一改革不仅走出了管理困境,而且取得了相当的成就并得到了公众的支持,业绩十分理想。分析伦敦大都市区治理改革的背景与基本内容,对我国城市治理改革具有启示与借鉴意义。

[关键词]伦敦;大都市区;治理改革;启示

[中图分类号] D73/77.32 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7462(2011)04-0049-05

伦敦作为一个历史发展悠久的世界性大都市区,各个自治市在其内部发展中发挥了非常重要的作用。但是,20世纪90年代以来,公众对大都市区治理的松散状态和各自为政的地方政府间关系开始怨声载道,强烈要求进行改革。2000年,在英国工党政府的推动下,实施了一场影响深远的治理改革,建立了大伦敦市政府,包括32个独立的自治市和伦敦城,结束了多头分散管理的混乱状态。迄今为止,“斯图加特地区政府和大伦敦市政府是欧洲大都市改革实践最为成功的两个典型”^[1],成为欧洲新时期大都市区治理改革的成功典范。随着城市治理改革的发展,地级以上城市(含地级市)治理中市区两级政府间关系不协调的问题逐渐暴露出来,从而引发了相关改革的讨论。^[2]因此,研究伦敦大都市区政府治理改革并借鉴其成功经验,有利于拓展我国城市治理改革的思路。

一、伦敦大都市区治理改革的缘起

伦敦是英国的首都,是英国的政治、经济和交通中心,也是英国的最大海港和首要工业城市。它位于英国东南部,跨泰晤士河下游两岸。伦敦分为内外两个圈层:内圈层被称为内伦敦,有12个自治市和伦敦城,面积为310平方公里;外圈层被称为外伦敦,有20个自治市,面积为1270平方公里。

在英国地方自治政治文化传统的影响下,早期的伦敦并没有形成统一的大都市区政府。但随着工业革命带来的快速城市发展,城市管理体制与区划模式滞后于社会经济矛盾的矛盾日益突出。从19世纪30年代开始,英国中央政府着手对伦敦的市政管理体制进行改革,拟建立具有大都市区政府管理性质的管理机构,并先后进行了各种具有探索性质的尝试。如1829年和1848年分别建立了郡警务局和都市下水道委员会。1855年,又根据都市地区管理法建立了都市工作委员会。都市工作委员会在建立之初,主要目标和职能是改善、维持伦敦的污水处理系统的良性运转。然而,由于客观现实的需要,在其随后存在的33年里,所承担的职能逐步扩展,囊括了许多其他职能。^[3]尽管在名称和法律地位上还名不副实,但在性质上初步具备了伦敦都市区地方管理机构的雏形。1888年《地方政府法案》的颁布为伦敦行政改革提供了一次很好的契机。改革派以法律为依据,废除都市工作委员会而成立伦敦郡,由居民直接选举产生伦敦郡议会。但是在组织形式上,改革的激进派和温

本文系中山大学985三期研究项目、中国公共行政研究精品培育专项资金和2009年中山大学青年教师培育项目的专项成果之一。

和派各持己见,相持不下。前者主张废除教区委员会,建立单一的都市郡政府,这一观点遭到了各教区和伦敦城的联合抵制;后者则建议成立自治市以取代教区。后来,在中央政府的干预下,制定了1899年伦敦政府法案,根据该法案,伦敦郡于1900年进行改革,仍然实行两级体制。该法案还赋予伦敦郡议会很大的权力,废除了教区,改建为自治市,自治市自此开始成为都市基层地方政府的基本单元。1899年,根据伦敦政府法的规定,除伦敦城以外,其他的内伦敦自治市都建立了地方议会,与伦敦郡议会一起构成管理伦敦的两层管理体制。

进入20世纪后,伦敦郡议会又开始面临着快速城市化发展带来的诸多挑战。于是,逐渐拉开了现代伦敦大都市区政府治理改革的序幕。1947年,当时的城乡规划法案明确规定了大伦敦的整合规划地位。为了防止伦敦城市的无限膨胀,20世纪40年代英国议会专门制定了“绿带法”,决定用环城绿化带把伦敦大都市包围起来,并且把伦敦大都市圈分成三层——市中心、内伦敦和外伦敦,总面积约1580平方公里;同时,还针对战争的毁坏及贫民窟问题,提出了伦敦大都市的规划与重建。因而自50年代起,伦敦的绿地建设、城区开放空间扩大、中心城区人口密度降低、周边区域的平衡协调发展等,在赢得共识的基础上,得到了法律保障。但整个大都市地区仍然属于众多互不隶属的行政区管辖,一体化发展也较难顺利实施。为此,在1965年创立了“大伦敦地方议会”,代替了自维多利亚时代以来的伦敦郡议会,专门负责整个大伦敦地区的协调管理。与此同时,伦敦于1964年将原有的85个自治市重组为32个,以适应管理体制改革的需要。但是,有研究显示,这种“大伦敦议会—自治市”双层管理体制存在严重的结构缺陷:首先,该体制的一个基本目标就是扩大自治市的权力,由此加大了上层政府的管理协调难度。其次,在两级政府的职能分工方面,有些职能,特别是规划、住房、交通等职能,运转极为复杂,很难明确分解。由于职责界定不清,对相互之间的协商与合作带来极大困难,导致运作效率低下。最后,从政府之间的关系来看,伦敦的两级地方政府之间不是行政从属关系,自治市的力量较为强大,在一定程度上削弱了大伦敦议会干预城市发展的权威性,降低了其有效发挥战略职责能力。^{[2]87-88}

从1965—1986年间,伦敦一直保持着“大伦敦地方议会——各自治市议会”的双层制管理体制。到了20世纪80年代撒切尔夫人执政时期,英国中央政府在分权化、市场化和私有化政策的主导下,认为应该减少地方政府管理层级,提高地方政府的自主性和地方治理的民主性。于是,在1986年3月31日废除了大伦敦市议会,取而代之的是大伦敦被分成32个较小的自治市和伦敦城,实行分块各自管理。地方协调管理的战略层次被上交到了中央政府,根据《地方政府法案》规定,由中央政府的环境部承担地方的发展战略规划协调。同年,为了填补大伦敦议会撤消后留下的空白,成立了伦敦规划咨询委员会,作为大伦敦发展的研究咨询机构。1994年,针对地方发展的战略协调问题,中央政府决定在各大区域设立政府办公室,从而就有了“伦敦政府办公室”——中央政府在伦敦下派的办事机构,专事伦敦地方层次的战略规划和协调发展。但是,由于各自自治市的官员由民选产生,中央指令大多无法得到有效贯彻执行,造成交通、环境等中央公共服务机关的区域发展政策在地方无人响应的被动局面。同时,由于各个自治市之间经济发展水平的差异,彼此之间弱肉强食、恶性竞争,造成巨大的资源浪费。具体表现在管理主体的多元化、职责分工不明、关系纠缠不清、利益冲突争夺不断、城市规划难以有效统一、缺乏战略规划的有效指导、相关政策难以整合以及中央政府对区级政府利益的蚕食等诸多方面。^[3]在大伦敦议会废除的10多年时间里,多头分散、利益纠缠不清的局面一直困扰着伦敦,城市发展的统一性与整体性遭受到严重威胁,综合竞争实力受到了极大抑制。

1992年以来,公众对伦敦大都市区政府松散的管理状态和各自为政的地方政府间关系怨声载道,强烈要求对现状进行改革。在各界要求改革的呼声和压力下,英国中央政府意识到,要发挥伦敦在全球经济中的重要作用,必须对伦敦大都市区政府进行改革。1994年,英国中央政府在交通、环境和区域发展等部门的大力倡导下,成立了伦敦大都市区政府组阁办公室,1995年组建了伦敦大都市区政府协会。但是,真正的改革是在1997年工党上台执政后完成的。

二、伦敦大都市区治理改革的主要内容

1997年5月,工党在大选中取得彻底胜利,击败执政18年的保守党政府。鉴于全球化的压力和民众对政治民主化的要求,布莱尔领导的工党政府启动了宪政改革,改革的主要内容之一就是向地方政府分权。其分权的主导思路是将中央政府中涉及经济发展、居住、健康、社会服务、地方道路、公共交通及教育等的权力分配给各个地区,而诸如外交事务、防御和宏观经济管理及确定有关服务规定的基本标准等仍由位于威斯敏斯特的英联邦议会掌控。在工党的努力下,英国先后有苏格兰、威尔士以及北爱尔兰等9个地区获得了较大的地方自治权。根据1999年的《大伦敦市政府法案》,大伦敦市政府于2000年经选举成立。该法案对大伦敦市政府的组织机构构成、运作方式、大伦敦市政府与各自治市的权力分配等做了明确的法律规定。根据这一法案,大伦敦市政府统辖整个大伦敦地区32个自治市和1个伦敦城。大伦敦市政府的主要职责有:研究制定伦敦发展战略规划,致力于实现大伦敦地区的经济、社会、环境的整体协调发展,着眼于15-20年的长远发展战略。重点研究解决的问题包括人口变化与合理分布,创造城市的持续发展繁荣,确保城市交通的通达性和便利性,为市民及旅游者提供高质量的环境等。大伦敦市政府和各自治市之间是合作和协调关系,大伦敦市政府的组织结构为维持和巩固这种关系提供了组织保障。

2000年3月,新的大伦敦都市区市政府成立。大伦敦市政府由伦敦市长、伦敦地方议会组成。伦敦市长由选民直接选举产生。伦敦地方议会由25名成员组成,与市长同时选举产生,旨在监督市长的权力,并且就关乎伦敦市民的重大事件做出调查、评论和建议。地方议员的产生方式比较复杂。32个自治市在选举中组成14个选区,每个选区选出1名代表;另外11名则代表大伦敦地区,并且还要考虑到政党和独立候选人之间的比例。改革后的伦敦大都市区实行政治(市长)和议会分权的管理模式。前者是伦敦对外形象的代表,负责政策制定、预算编制、机构人员的任命等,后者承担咨询职能,并且有权审议市长的各项建议。市长代表伦敦大都市区的对外联络和交往,职责在于促进经济增长、福利改善、社会发展和环境改善。同时负有推广伦敦文化和旅游的责任。由于市长经直选产生,具有很大的权力,拥有大多数决策权,在城市管理中居于主导地位。议会对于大伦敦议会的财政预算享有审查权和修正权,有权对城市的行政事务进行调查研究,还有权审议市长的年度报告。虽然议会对市长的行为具有审查权力,但是其政治影响和政治权力相当薄弱,充其量只是一个次要合作者。市长的日常工作是:(1)制定规划,主要涉及交通、发展计划、经济发展、文化和环境保护。(2)制定年度预算。(3)任命交通管理委员会成员和伦敦发展局理事会成员。(4)通过城市空间发展战略——伦敦规划,制定伦敦新建筑和土地利用的方针。主要的规划实施权力由自治市移交到了市长手中,市长有权否定不符合大伦敦整体发展的各自治市规划。

伦敦大都市区市政府下属大伦敦警署、伦敦消防和紧急救济局、伦敦发展局、伦敦文化协会和伦敦交通局等机构,协调和管理32个自治市和1个伦敦城。其中,最为重要的4个机构分别是:(1)大伦敦警署根据1999年《大伦敦市法案》建立,管辖伦敦32个自治市的警务,但是伦敦城拥有独立于大伦敦警署的警察机构。大伦敦警署委员会由23名成员组成,12名来自伦敦地方议会,4名来自地方法官,另有7名独立人士参与。其中1名独立人士由国家内务大臣委派,委员会主席在23名成员中选出。(2)伦敦交通局是一个新成立的机构,直接对市长负责,贯彻市长的交通战略,管理大伦敦市大部分的交通系统。伦敦交通局的主要职责在于管理伦敦的公交、码头轻铁及哥莱登电车系统,管理伦敦道路系统、水运服务,保障泰晤士河的客运和货物运输安全,以及管理伦敦的交通指示灯系统等。(3)伦敦发展局为市长工作,直接对市长负责,理事会成员由市长任命。伦敦发展局的主要工作包括:促进伦敦经济重组和发展,促进商业效率的提高、投资和竞争,增加伦敦地区的就业,提高市民的就业技能,保持可持续发展。(4)消防和紧急救济局直接向市长汇报工作,由17名成员组成,9名来自伦敦地方议会,另外8名由各自治市联合提名。其主要职责是负责消防和紧急服务。从

2003-2004年的预算来看,伦敦大都市区市政府的安排分别是:交通(54%)、警务(36%)、消防与紧急规划(5%)和经济发展(4.5%)。^[4]

改革后的伦敦大都市区地方政府仍然由32个自治市和伦敦城组成,地方政府都实行议会合一制,由选举产生地方议会统一行使立法权与行政权。地方议会下设各专门委员会,分别负责日常服务、社区发展、财政、消防、信息技术、停车、娱乐及图书馆等具体事务。改革后,伦敦大都市区在纵向上也进行了职能划分:除涉及大伦敦市的共同事务由大伦敦市政府管辖或者由大伦敦市政府和各自治市共同解决外,其他事务,例如教育、社会服务、住房、街道清扫、垃圾处理、图书馆事务、各自治市规划等均由各自治市选举产生的议会负责执行。伦敦城是英国最古老的中心区,也是伦敦的金融中心和商业中心,拥有很多著名建筑,并且保留了古老的英国传统。例如,伦敦城议会由大市长、参议员和普通议员组成,奉行无党派政治;有自己独立的警察、国民刑事法庭和规划部门。

经过这次改革,伦敦大都市区的政府管理再次形成了“大伦敦市政府——自治市议会”的双层治理结构。但是,这不是对传统双层体制的简单复制,因为上层的大伦敦市政府是作为战略性政府而运作,其重心不在于提供日常的公共服务,而是着眼于城市的长远和可持续发展与提升城市综合竞争力。尽管“在伦敦实现全市性的、协调的、有效的规划与管理的愿望,与权衡众多有实力的地方利益的需要之间将永远存在冲突”^[5],双层制治理模式的批评者也认为因两层政府在公共服务和公共产品供给中的浪费与重复而导致成本过高,双层制还会导致相当多的争论、无效率决策以及实施政策中的延搁等。^[6]但是,根据1999年生效大伦敦市政府法案选举产生的大伦敦市政府的工作重点放在区域各地方政府间在交通、经济恢复、紧急服务、环保、规划、文物保护等各个方面的合作与伙伴关系上。这样,区域性的公共物品供给,如空气和水污染控制、垃圾处理、区域性土地使用规划交给上层政府,而纯粹地方性的公共服务如街道照明、地方公园与运动场、垃圾收集则保留给更接近居民的大伦敦都市区各自治市。从实践来看,这一改革不仅走出了自20世纪60年代开始出现的管理困境,而且取得了相当的成就并得到了公众的支持,业绩十分理想。^[6]

三、伦敦大都市区治理改革对我国的启示

伦敦大都市区治理改革之所以能取得比较理想的业绩,是因为:

(1)伦敦大都市区实行两级政府管理,大伦敦市和各自治市之间权责划分明确。大伦敦市负责关乎伦敦整体发展的战略性问题,而各自治市负责各自区内的日常事务。权责划分明确,避免了两级政府之间互相推诿,或者争抢对各自有利的权力范围,即“坏事没人做,好事抢着做”,在最大限度上减少了内耗。

(2)两级政府间权力层次清晰,有利于发挥各自的优势,精简机构。各自治市最接近社会生活,因此在处理社区内日常事务时得心应手;大伦敦市政府着眼于伦敦的战略发展规划,能够从局部利益中解脱出来,有利于协调各自治市的冲突和纠纷,促使总体福利改善。同时,由于大伦敦市政府仅负责战略规划和整体协调,部门设置达到了最精简的程度——日常管理的部门不必要在大伦敦市政府的层次上设置,只需设置涉及整体战略规划的部门。

(3)双层制管理模式下的两级政府间并非上下级关系,而是合作和协调关系。大伦敦市市长受伦敦地方议会的监督,议会成员有半数以上来自各自治市,市长受到来自两级政府的直接或间接监督。大伦敦市警署、消防和紧急救济局均有来自于各自治市的代表,各自治市也可以就交通、消防以及伦敦发展等总体战略性规划的内容提出各自的意见供市长参考,或者在各自立场上提出相关措施。各自治市因此可以在平等的层面上与市长及其所代表的大伦敦市进行交流和磋商,并在此过程中寻找各方能够接受的方案。采取这种体制是因为人们认识到统一全区域所共有资源与职能的必要性,同时又希望能在地方性事务方面保存地方和私人的经营与管理权。

(4)双层政府间实行财政分权。大伦敦市政府的财源主要来自中央政府拨款(2003-2004年几

乎占到总收入的63%)、使用者费(20%)、财产税(11%)以及其他多方面的收入(6%),^[4]基本上没有挤占各自自治市的税源,从而实现了财权与事权相协调原则。

不仅如此,这种双层治理模式也不乏学理依据。在现代公共经济学理论中,研究者发现“在地方公共物品和地方公共服务之间存在一条重要的区别,这就是,前者往往属于资本密集型,而后者往往属于劳动密集型。资本密集型的产品如供水和排水系统更体现了规模收益的特征,即随着生产规模的扩大,生产的平均单位成本呈下降的趋势。劳动密集型的服务如治安保卫和教育则与此不同,它们潜在的规模效益更可能很快地失去,这部分是因为这些服务更依赖具体的时空下的信息。”^[7]因此,在双层制治理模式中,由上层政府负责供给那些资本密集型的公共物品可以体现公共管理的规模经济原则和公平原则,而由下层政府负责供给那些劳动密集型的公共服务则可以体现公共管理的民主和效率原则,民主、效率、经济、公平这些原则通过职能分工在城市治理中得到了有机统一。

在当代中国城市治理中,区级政区位于城市治理之中间层级,是城市的基层行政区划单元,也是设置城市基层政府的主要空间载体,在城市治理中有着相当的重要性。这表现在:区级政府上有市级政府,下有社区组织,既要处理好与上下层的关系,同时又要与其他市辖区保持协调。在实践中,城市治理一直面临集权于市政府与放权于区政府的两难选择,从而使得维护市政府的权威性与发挥区政府的积极性、维护城市管理的统一性与考虑市辖区发展的特殊性始终充满着矛盾,而最终也损害了城市的整体竞争力。因此,理顺市区政府间关系是城市行政管理体制改革的重要内容。^[8]从伦敦大都市区政府改革的实践中,可以获得许多有益的启示。基于此,可以考虑对当代中国市区关系进行再造,借鉴伦敦大都市区治理改革的经验,在市区政府之间形成合理的分工,划分区域性职能和地方性职能,分别承担城市范围内的公共物品供给和公共服务供给职能。基本设想是:(1)市政府致力于在市区范围内协调各种问题,开发和管理市域的交通、公用事业等基础设施,环境保护,资源开发、利用和共享等事务,编制市域策略规划与总体规划,并监督实施。市政府不是真正意义上的全方位管理机构,与各区之间也不存在行政等级隶属关系。但是,市政府与各区政府之间存在明确的分权,主要负责供给那些具有外部性和跨区性的公共产品并协调各区政府间关系通过设立多个专业化的机构来完成市区内的各项事务,各机构的工作将遵循治理思想的协商与合作精神,减少官僚主义,兼顾各区利益。(2)各区政府负责地方事务,如经济发展、教育、住房、社会福利、社区建设等,而将交通、水利、规划、土地、环境等规划管理职权移交给市政府,但可以在本级政府内设置具体实施的机构。(3)上下两层政府的财税分别源自职能划分的不同管理领域。这样,市域内的各个城区摆脱了行政等级羁绊和行政区划约束,可以在更为平等的环境中按照实际需求协调发展。上层的市政府可以在更高层次上进行区域的统一协调,以实现效率与公平。下层的区政府可以在辖区范围进行有效的公共服务供给,与社区组织合作共治。●

参考文献:

- [1]Christian Lefevre. Metropolitan Government reform in Europe: Trends and challenges[J].Swiss Political Science Review,2001(3).
- [2]L M Barlow.Metropolitan Government[M].New York: Routledge 1991.
- [3]Derk Gowling.伦敦的城市规划和管理:最近的变化[J].国外城市规划,1997(4).
- [4]Richard M·Bird. Enid Slack, Fiscal aspects of metropolitan governance[R].Toronto: University of Toronto, January 2004.
- [5]Kitchen, Harry,M. Issues in Muncipal Finance: Spending, Revenues, Governance, and Administration[M].Toronto: Canadian Tax Foundation,2002.
- [6]Timaney, J. The New Governance of London: A Case of Post-Democracy[J].City, 2002,5(2).
- [7][美]罗纳德·J·奥克森.治理地方公共经济[M].万鹏飞译.北京:北京大学出版社,2004.
- [8]马祖琦,刘君德.国外大城市中心城区区级政区职能定位研究[J].城市规划,2003(3).

(责任编辑:曾慧)